

Considerações sobre a lei que regula o parcelamento do solo urbano e a intervenção do Ministério Público

JOÃO ESTEVAM DA SILVA
Promotor de Justiça — SP

1 — O parcelamento do solo urbano, hoje, é disciplinado pela Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Antes o era pelo Decreto-lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, o qual dispunha, também, sobre o solo rural.

No caso, o que nos interessa é extrair do texto vigente quais são os conceitos, requisitos ou pressupostos identificadores das hipóteses ou formas de parcelamento do solo urbano no País, que devem sempre nortear as ações do poder público, bem como as dos parceladores.

2 — As formas de parcelamento estão previstas no art. 2.º da citada lei. Através dele, percebe-se, de plano, que existem duas modalidades, que são o Loteamento e o Desmembramento.

A definição ou conceito daquele é dada pelo § 1.º do art. 2.º que afirma “Considera-se **loteamento** a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com **abertura** de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

Já o deste vem definido no § 2.º do mesmo art. 2.º que diz “Considera-se **desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinada à edificação, com **aproveitamento** do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes”. (grifei)

Em suma, na modalidade Loteamento temos necessariamente os seguintes pressupostos: a) fim habitacional; b) abertura de vias de circulação ou ampliação das já existentes; c) possibilidade de ser executados após a aprovação do projeto pelo poder público, mediante assinatura de compromisso por parte do parcelador; d) prazo de no máximo dois anos para a colocação ou execução dos equipamentos públicos na gleba parcelada; e) prestação de caução sobre bem que não o loteado.

Na de Desmembramento os seguintes requisitos: a) fim habitacional; b) inexistência de abertura de vias de circulação ou ampliação das mesmas; c) inexistência de abertura de logradouros públicos ou mesmo ampliação dos já existentes.

Portanto, podemos concluir que o único ponto coincidente ou comum a ambos é o destinar-se ao fim habitacional.

Temos, assim, que no loteamento há abertura de via de circulação, de logradouros públicos ou possibilidade de ampliação daquelas e destes, enquanto que no desmembramento não haverá abertura de via de circulação, nem de logradouros públicos, nem muito menos ampliação de uma ou de outro.

3 — Para aclarar e tornar a matéria ao alcance da compreensão de todos, é importante definir o que venha a ser via de circulação e logradouro público.

A denominada via de circulação, como o próprio nome está a induzir ou sugerir, pode ser entendida, a nosso ver, como rua, avenida por onde trafegam pessoas, veículos e animais.

Já a expressão logradouro público refere-se a praças, quadras e campos esportivos.

4 — É importantíssimo saber se a gleba a ser parcelada conta ou não com tais equipamentos públicos porque é através dessas informações que se permitirá identificar se se trata de hipótese de Loteamento ou de Desmembramento, para fins de aprovação pelo poder público e de registro no Cartório Imobiliário.

5 — O art. 9.º e seus parágrafos, da lei vigente, traça os parâmetros a ser observados pelo loteador, nos seguintes termos: "Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos e memorial descritivo, será apresentado à Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado do título de propriedade, certidão de ônus reais e certidão de tributos municipais, todos relativos ao imóvel.

Afirma o § 1.º que "Os desenhos conterão pelo menos: I — a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração; II — o sistema de vias com a respectiva hierarquia; III — as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, ponto de tangência e ângulos centrais das vias; IV — os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças; V — a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas; VI — a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

Preceitua o § 2.º que o memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos: I — a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante; II — as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidam sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas; III — a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento; IV — a enumeração dos equipamentos urbanos comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências."

É certo que do projeto de loteamento cuidam os arts. 6.º, 7.º, 8.º e 9.º. Todavia, aqueles reportam-se ao poder público e não ao loteador. Daí a importância deste último para o parcelador, posto que lhe traça todas as diretrizes de comportamento.

6 — Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o parcelador deverá submetê-lo a registro imobiliário dentro do prazo de 180 (cento e oitenta)

dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: I — título de propriedade do imóvel; II — histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vinte) anos, acompanhado dos respectivos comprovantes; III — certidões negativas: a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel; b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública; IV — certidões: a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos; b) de ações pessoais relativas ao loteamento, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ônus reais relativos ao imóvel; d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos; V — cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal (leia-se: ou compromisso), que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 2 (dois) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras (grifei); VI — exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei (que se refere aos dados pessoais do loteador, do loteamento, dos lotes, preço, prazo, forma e local de pagamento, taxas de juros, responsabilidade pelos impostos, prazo de mora, declaração sobre eventuais restrições urbanísticas convencionais do loteamento); VII — declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento" (v. art. 18 e seus parágrafos).

7 — Os equipamentos públicos podem ser divididos em Urbano e Comunitário.

Os considerados urbanos referem-se a abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coletas de água pluvial, rede de telefonia e gás encanado (Parágrafo único do art. 5.º do texto em exame), enquanto que comunitário são os relacionados à educação, cultura, saúde, lazer e similares (§ 2.º do art. 4.º do mesmo diploma).

8 — É importante assinalar que o legislador, apesar de apontar os equipamentos públicos no texto em estudo, não cuidou ele de dizer se a execução de todos eles deve ser realizada pelo parcelador do solo.

Porém, da análise realística da lei em comentário, extrai-se que a obrigação indiscutível, inafastável do loteador, afora a parte formal de aprovação e registro, versa sobre: a) abertura de via (leia-se: rua, avenida); b) colocação de guia; c) instalação de rede de água, e d) rede de energia elétrica.

Entendemos, também, que os encargos referentes à implantação de redes de esgoto, gás encanado, de telefone; colocação de asfalto são da alçada do poder público local.

É que, a nosso ver, se de todos ônus enumerados não se excluir estes como sendo de responsabilidade do parcelador, qualquer projeto, sem sombra de dúvida, torna-se inviável, à vista do alto custo que não pode ser suportado tão-só pelo parcelador.

Frise-se que a responsabilidade pela abertura de rua, avenida, colocação de guia, redes de água e luz elétrica é exclusiva e intransferível do loteador, posto que são verdadeiros requisitos ou pressupostos legais até a aprovação pelo poder público do projeto (confira-se os arts. 6.º, 7.º, 8.º e, em especial, 9.º, § 2.º, inciso IV, da Lei n.º 6.766/79).

Aqui não se fala em desmembramento porque nesta modalidade de parcelamento a própria lei exige a demonstração de execução daqueles para que se dê a aprovação do projeto, vez que, como demonstrado, é vedada abertura de via e logradouros, bem assim qualquer ampliação.

É ponto pacífico, também, que, depois de aprovado o projeto de parcelamento pelo poder público, o proprietário não pode mais alterá-lo no que pertine aos equipamentos urbanos e comunitários, ressalvados os casos de caducidade e desistência (art. 17).

9 — Diz o art. 52 que “Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado, Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas.

Mas não é só. Averba o § 4.º do art. 19 que “O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo Juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas”.

10 — Intervenção do Ministério Público

A Lei n.º 6.766 só prevê a intervenção do Ministério Público nos casos elencados pelos §§ 2.º, do art. 19, do 23, 38 e 3.º deste, ou seja, em havendo impugnação, após intimado o poder público, o Oficial enviará o processo ao Juiz competente (art. 19, § 1.º), o qual mandará-lo-á ao Ministério Público para manifestação dentro do prazo de 5 (cinco) dias (art. 19, § 2.º), bem assim nas hipóteses de haver pedido de cancelamento do loteamento (art. 23, § 2.º) e de não contar o loteamento ou desmembramento com aprovação e registro (art. 38, §§ 1.º e 2.º) e, se regularizado, sobre o pedido de levantamento das prestações depositadas em Juízo (art. 38, § 3.º).

Portanto, nos termos do modelo suso, a intervenção ministerial só ocorrerá na fase judicial.

11 — Nova previsão constitucional

Preceitua o art. 129 da nossa Lei Maior que “São funções institucionais do Ministério Público. III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos...” (grifei).

O art. 5.º, em seu inciso XXXIII, verbera que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

E mais: Está consagrado pelo inciso LV, do art. 5.º, da Lei das Leis, que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (grifei).

Ora, à vista disso, se nos afigura jurídico afirmar que, hoje, é perfeitamente possível o órgão do Ministério Público — Curadoria de Registros Públicos — intervir tanto na fase administrativa (aprovação do projeto pelo poder público) quanto na judicial, pelos seguintes motivos: a) pela Carta Constitucional (art. 129, III) está o

Ministério Público, às expensas, incumbido de promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, com a ressalva contida no § 1.º de legitimidade de terceiros; b) aos litigantes, em processo, quer judicial, quer administrativo, estão assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa, com os recursos e meios a eles inerentes; c) pelo citado art. 129, III, pode o Ministério Público requisitar diligências investigatórias...; d) há processo administrativo, quer na fase de aprovação do projeto pelo poder público, quer na registrária.

12 — A experiência do dia-a-dia nos tem mostrado que as irregularidades que pesam sobre os denominados loteamentos e desmembramentos existentes em nossas cidades ocorrem:

a) via de regra, por absoluta negligência, omissão e condescendência do próprio poder público frente o parcelador, posto que, mesmo após decorrido o prazo máximo de dois (2) anos para execução dos equipamentos públicos na gleba, ele nada exige, como também, em regra, não os executa ou coloca para depois cobrar o preço correspondente ou excutir a caução que lhe prestou o parcelador;

b) a ausência de previsão legal para que o Ministério Público pudesse atuar na fiscalização quando da aprovação do projeto de loteamento ou parcelamento pelo poder público, anterior a 5 de outubro de 1988, data em que entrou em vigor a atual CF, proporcionou, a nosso entender, que se dessem aprovações totalmente irregulares, até mesmo de desmembramento quando o caso era de loteamento, onde a exigência de assinatura de termo de responsabilidade pela execução dos equipamentos públicos era obrigatória, bem como a prestação de caução, nada se fez para garantia do próprio poder público e dos compromissários compradores;

c) que se desse a prestação de caução de imóvel integrante do próprio loteamento, que por não contar com qualquer infra-estrutura, à vista das razões elencadas na letra “a”, cria uma dificuldade muito grande para o poder público, já que primeiro terá que regularizar a situação fática da gleba para depois executar a caução, e

d) a já apontada negligência do poder público fez e faz com que o tempo flua e o parcelador receba o preço cobrado pelos lotes e perca totalmente o interesse pela sua regularidade e, o que é pior, torna impossível, dado o apontado recebimento, que as quantias correspondentes às prestações fossem depositadas em Juízo, onde o próprio poder público poderia buscar ressarcimento por eventuais execuções por ele feitas, o que é drástico, já que terá que optar pelo mais difícil agora.

13 — Daí a nossa conclusão de que é preciso, a contar desta data, que se imprima nessa área uma rigorosa fiscalização por parte do Ministério Público, sem prejuízo de poder fazê-la juntamente com o próprio poder público, com os integrantes das Câmaras locais, com os presidentes de associações de bairros, com o Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, para que possamos juntos minorar a aflitiva situação de milhares de famílias que vivem principalmente nas periferias de nossas cidades, podemos dizer mesmo no mais completo abandono, no mais lamentável desamparo que o nosso poder público não pode lhes jogar, mesmo porque depende mais de eficaz fiscalização, de exigência de simples cumprimento da lei, cujo dever não pode declinar.

Mas, temos absoluta certeza de que, se o meu, o seu, o nosso Ministério Público, através das Curadorias de Registros Públicos de nossas Comarcas, vier a exercer uma rigorosa fiscalização nessa área, principalmente se conseguir fazê-la com o apoio do poder público local, Câmara, presidentes de associações e do Oficial do Cartório Imobiliário, poderemos minorar a aflitiva, desesperadora situação de

milhares de famílias que vivem em condições subumanas, principalmente nas periferias de nossas cidades, no mais completo abandono; no mais lastimável desamparo que o poder público não pode lhes impor, mesmo porque depende, nos termos do ora demonstrado, mais de uma eficaz fiscalização, de mero cumprimento das leis vigentes em nosso País, que cabe a todos observá-las e cumpri-las.

Por tudo isso que acabamos de dizer, fica a esperança de que, se assim passarmos a agir, o próximo raiar do Sol e o cair da tarde hão de encontrar menos lágrimas, menos desespero, mais luz, água, para marcar-lhes um novo pensar, uma nova forma de poder continuar tendo dentro de si o que nunca morre, a esperança.

